



A Constituição de 1988 na Visão dos Ministros do Supremo Tribunal Federal

Edição Comemorativa

2013

O DIREITO DE REUNIÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Ministro **Luiz Fux**¹

"A história do direito de reunião é a história de nossas revoluções e de nossas reações". Claude Albert Colliard.

1. Considerações Preliminares

A Constituição Federal de 1988 completa 25 (vinte e cinco) anos em 05 de outubro e, na qualidade de Lei Fundamental, representa a instauração do constitucionalismo democrático em nosso país, ideologia vitoriosa no século XX, superando o regime de exceção vigente até então e de sombras lembranças para os homens de minha geração. A novel Carta simboliza, após esse decurso desse um quartel de século, o período de maior estabilidade de nossas instituições, conjurando ardis não republicanos de outrora, como golpes, contragolpes ou rupturas com a ordem positiva.

A virtude da Carta cidadã, sob meu subjetivo enfoque, é a consagração de vasto catálogo de direitos fundamentais, simbolicamente alçados na parte introdutória de seu texto (Título II), sucedendo os cognominados Princípios Fundamentais (Título I), ostentando a Dignidade da Pessoa Humana o seu epicentro axiológico. Essa estruturação normativa rompeu com a tradição das constituições pretéritas que, em primeiro lugar, organizavam e estruturavam o Estado para, em seguida, e por último, conferir direitos aos cidadãos.

Deveras, esse protagonismo dos direitos fundamentais encontrou eco na jurisprudência da Suprema Corte. Por uma série de fatores que escapa ao objeto do presente estudo, as questões envolvendo direitos fundamentais se avolumaram no final da década de 1990, tendo seu ápice nos anos 2000, uma vez que a sociedade percebeu que o Poder Judiciário, em geral, e o Supremo Tribunal Federal, em particular, também são instâncias representativas que podem, e devem, dentro dos seus limites e possibilidades, atender às demandas que se apresentam.

Curiosamente, a despeito dessa centralidade desempenhada pelos direitos fundamentais na nova ordem jurídica nacional e da imensa produção acadêmica sobre o tema, ainda existem alguns direitos em espécie que não têm recebido a devida atenção dos juristas. E um destes direitos é a liberdade de reunião². Há poucos meses, o direito de reunião esteve

1 Ministro do Supremo Tribunal Federal. Professor Titular de Direito Processual Civil da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas (ABL).

2 Há poucas monografias cuidando do direito de reunião na doutrina nacional. Boa exceção é a alentado estudo de ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Liberdade de Reunião*. São Paulo: Max Limonad, 2001. Além disso, registre-se que existem alguns manuais que tratam com bastante proficiência e profundidade do tema. Ver MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 295-301; SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 512-522.

na ordem do dia com inúmeras manifestações que se desencadearam pelo país, com as mais diversas reivindicações. Em um Estado Democrático de Direito, tal como preconizado pelo art. 1º da Constituição, o indivíduo é livre para compartilhar com a sociedade seu entendimento sobre qualquer assunto e, assim, incorporá-lo ao debate democrático. É o que preleciona o professor britânico Eric Barendt: *“Todos, incluídos, é claro, membros de grupos e partidos minoritários, são legitimados a participar do discurso e do debate públicos, dos quais resultará a formação de maiorias políticas temporárias”*.³

Diante disso, pareceu-me oportuno, além de extremamente atual, tecer breves considerações sobre o conteúdo jurídico da liberdade de reunião nos termos em que positivado pela Lei Fundamental de 1988. Para tanto, o presente estudo terá o seguinte roteiro: no item dois, será feita uma abordagem do direito comparado, de forma a permitir a visualização do tratamento dispensado à liberdade de reunião em alguns ordenamentos que, em alguma medida, serviram de inspiração ao constituinte de 1988, tais como Portugal e Espanha. A seu turno, o item três se dedica a estabelecer um conceito de reunião para fins de tutela constitucional, bem assim definir a extensão do regime jurídico do direito de reunião, à luz dos elementos fático-jurídicos contidos no inciso XVI, do art. 5º, da Constituição da República. No item quatro, selecionei alguns precedentes do Supremo Tribunal Federal, no pós-88, cuja controvérsia de fundo foi equacionada tomando como parâmetro a liberdade de reunião. Por fim, no item cinco, será feita uma breve conclusão.

2. Notas de Direito Comparado

No século XX, um número considerável de Constituições e as principais Declarações Internacionais de Direitos consagram a liberdade de reunião em seus vastos catálogos de direitos⁴. Trata-se, é verdade, do reconhecimento da proeminência desta liberdade básica dentro da atual quadra da história, mas, em especial, é sintomática da percepção de que a liberdade de reunião se afigura como um dos elementos essenciais à manutenção do adequado funcionamento das instituições democráticas. Com efeito, ao salvaguardar o livre exercício do direito de reunião, faculta-se aos indivíduos a possibilidade de vocalizar, por meio da comunhão de esforços, seus anseios, opiniões e reivindicações acerca dos mais variados assuntos postos na ordem do dia, fazendo-se ouvir pelas autoridades públicas e contribuindo diretamente para a

3 BARENDT, Eric. *Freedom of Speech*. New York: Oxford University Press, 2005, p. 19.

4 Em inventário feito por Jorge Miranda, o direito de reunião foi consagrado nas Constituições mexicana (art. 9º), japonesa (art. 21), italiana (art. 17), alemã (art. 8º), indiana (art. 19, nº 1, alínea b), dinamarquesa (art. 79), venezuelana (art. 71), grega (art. 11), moçambicana e (art. 75), eslovena (art. 42) e peruana (art. 2º, nº 12). Constituição mexicana (art. 9º). Outras Constituições, todavia, preveem no mesmo dispositivo o direito de reunião e o direito de manifestação. É o caso das Constituições espanhola (art. 21), portuguesa (art. 45), chinesa (art. 35), turca (art. 34), holandesa (art. 9º), búlgara (art. 43), colombiana (art. 37), romena (art. 36), angolana (art. 32), croata (art. 42) e russa (art. 31). Além disso, o direito de reunião também é positivado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 20), no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art. 21), na Convenção Europeia de Direitos Humanos (art. 11), na Convenção Americana de Direitos Humanos (art. 15) e na Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (art. 11). Sem embargo, já no século XIX, algumas cartas constitucionais já continham disposições que reconheciam o direito de reunião, tais como as Constituições belga (art. 19) e luxemburguesa (art. 25). Cf. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV. 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 486-487.

melhoria do debate público. Não é por outra razão que os mestres lusitanos Gomes Canotilho e Vital Moreira assinalam que o direito de reunião se apresenta como *direito geral das pessoas*, além de intimamente relacionado, *funcional e teleologicamente*, à formação da opinião pública, o que o qualificaria como *direito fundamental democrático*⁵.

Justamente por isso, este tópico destina-se a examinar o tratamento dispensado, em sede doutrinária e jurisprudencial, ao direito de reunião em alguns destes países. Foram escolhidos para análise os Estados Unidos, Portugal, França, Itália e Espanha. Ante as limitações de tempo e de espaço deste estudo, não se pretende aqui percorrer de forma exaustiva e minuciosa todos os apanágios e características do direito de reunião no Direito Comparado, mas sim apresentar seus principais aspectos com o propósito precípuo de lançar algumas luzes para a exata compreensão do conteúdo jurídico da liberdade de reunião dentro do ordenamento jurídico pátrio.

2.1. Estados Unidos

Nos Estados Unidos, a Declaração de Direitos da Pensilvânia, de 1776, foi o primeiro documento a reconhecer expressamente a liberdade de reunião, ao lado do direito de petição⁶. O texto da Constituição norte-americana de 1787, porém, não fez qualquer alusão à *freedom of assembly*, o que somente viria a ocorrer anos mais tarde com a promulgação da Primeira Emenda, dentro do pacote da *Bill of Rights*, em 1791⁷. Curioso notar que, a despeito dessa positivação, a liberdade de reunião não ostentou o mesmo grau de autonomia quando comparada com as demais liberdades fundamentais da Primeira Emenda, tais como a liberdade de expressão, de religião e de petição.

Ilustrativamente, em *Cruikshank v. United States*⁸, a Suprema Corte entendeu que a proteção da liberdade de reunião se justificaria como forma de resguardar o exercício do direito de petição, também consagrado na Primeira Emenda⁹. A partir de meados da década de 1930, porém, essa compreensão de que o direito de reunião se tratava de um direito an-

5 CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 639.

6 “That the people have a right to assemble together, to consult for their common good, to instruct their representatives, and to apply to the legislature for redress of grievances, by address, petition, or remonstrance”. (Tradução livre: “O povo tem direito de se reunir, de deliberar para o bem comum, de dar instruções a seus representantes e de solicitar à legislatura a reparação de injustiças, por meio de mensagens, de petições ou de representações”).

7 “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances”. (Tradução livre: “O Congresso não editará lei relativa ao estabelecimento de religião, ou proibindo o livre exercício dela; ou restringindo a liberdade de expressão ou de imprensa; ou o direito do povo de reunir-se pacificamente, e peticionar ao Governo para a reparação de injustiças”).

8 92 U.S. 542 (1876).

9 “(..) the right of the people peaceably to assemble for the purpose of petitioning Congress for a redress of grievances, or for anything else connected with the powers or the duties of the national government, is an attribute of national citizenship, and, as such, under the protection of, and guaranteed by, the United States. The very idea of a government republican in form implies a right on the part of its citizens to meet peaceably for consultation in respect to public affairs and to petition for a redress of grievances (...)”.

cular em relação ao direito de petição começa a se alterar. Em *De Jonge v. Oregon*¹⁰, a Suprema Corte não apenas enaltece a autonomia do direito de reunião em relação aos demais direitos constantes da Primeira Emenda como também assentou o seu *status* fundamental. No caso, Dirk de Jonge, depois de presidir uma reunião do Partido Comunista, em julho de 1934, foi enquadrado pelas autoridades do Estado de Oregon pela prática de “*sindicalismo criminal*” (*Criminal Syndicalism Law of Oregon*). O Ministro Presidente (*Chief Justice*) Charles E. Hughes, no voto condutor do acórdão, assentou que o estatuto Oregon violava a cláusula do devido processo instituído pela Décima Quarta Emenda. O Tribunal argumentou que, para fins de preservação dos direitos à liberdade de expressão e de reunião, devem ser examinados não os organizadores ou as pessoas que estão discursando, mas, ao revés, se as observações dos palestrantes transcendem os limites da liberdade de expressão tutelados pela Constituição, o que não ocorrera no caso de Dirk De Jonge. Neste período, a jurisprudência da Suprema Corte desenvolveu a cognominada doutrina dos “*preferred rights*”, que visava a preservar uma área de incolumidade individual em face de interferências e ações estatais, salvo em hipóteses excepcionais, imperativas e devidamente justificadas.

Em precedentes seguintes, a discussão girou em torno dos limites ao exercício do direito de reunião. Em *Hague v. Comitê de Industrial Organization*¹¹, a Suprema Corte americana declarou inconstitucional uma norma da cidade de New Jersey que proscovia reuniões em locais públicos sem prévia autorização dos órgãos de segurança pública. A referida norma dispunha, ainda, que as autoridades de segurança poderiam indeferir o pedido para a realização das reuniões, no intuito de evitar desordens ou violências. O imbróglio originou-se em virtude de o Prefeito de New Jersey Frank “Boss” Hague ter impedido a realização de reuniões e a distribuição de panfletos relativos ao *Comitê de Industrial Organization*. A justificativa para tanto residiu no simples fato de os membros propugna-rem ideologia comunista. Após ser derrotado nas instâncias inferiores, Hague apelou para a Suprema Corte, que entendeu que os Estados-membros também deveriam observar as liberdades fundamentais. Além de vislumbrar violação à Décima Quarta Emenda, a Suprema Corte assentou que condicionar o exercício do direito de reunião à prévia autorização estatal neutraliza o conteúdo da liberdade, notadamente em virtude da ampla discricionariedade para o seu indeferimento.

Em *Coates v. City of Cincinnati*¹², a Suprema Corte fixou *standards* para que o Poder Público procedesse a limitações ao exercício do direito de reunião. No caso, entendeu-se que a mera intolerância ou animosidade não se revelam justificativas idôneas para se proceder a restrições ao exercício do direito de reunião, porquanto é defeso ao Estado limitar a liberdade daqueles indivíduos cujas ideias e visões de mundo não são comungadas pela maioria de pares¹³.

10 299 U.S. 353 (1937).

11 307 U.S. 496 (1939).

12 402 U.S. 611 (1971).

13 TRIPE L. Lawrence. *American Constitutional Law*. Mineola: The Foundations, 1988, p. 1410.

2.2. Europa Continental

2.2.1. Portugal

A liberdade de reunião foi expressamente reconhecida no direito português pelo II Acto Adicional à Carta Constitucional de 1826, em art. 10º. Desde então, todas as Cartas constitucionais seguintes continham dispositivos que asseguravam exercício da liberdade de reunião em seus catálogos de direitos¹⁴. Na atual Constituição de 1976, o direito de reunião tem previsão no art. 45º, consagrado ao lado do direito de manifestação¹⁵. O art. 45º da Constituição lusitana traz dois limites explícitos ao exercício do direito de reunião: *finalidade pacífica* e a *vedação ao porte de armas*. Tais restrições valem tanto para as reuniões *públicas* quanto para as *privadas*. As reuniões seriam aquelas em que não se chega a comprometer ou quebrar a ordem e segurança públicas, opondo-se às manifestações de caráter violento ou insurrecional¹⁶. Além disso, a vedação ao emprego de armas dirige-se não apenas aos organizadores da reunião como também alberga a totalidades dos manifestantes. Neste particular, sobreleva ressaltar que são consideradas “*armas*”, para fins do art. 45º da Constituição Portuguesa, em sua acepção mais ampla, abrangendo as espécies enumeradas na Lei nº 5/2006, que regulamenta o art. 45º da CP, bem como os objetos que possam ser utilizados como armas contra pessoas ou coisas¹⁷. Assim, tanto as categorias do direito penal (*e.g.*, armas de fogo ou de arremesso, bombas de gás) quanto outros objetos que podem ser utilizados como tais em manifestações (*e.g.*, bastões, pedaços de madeira, correntes)¹⁸. Boa doutrina defende, ainda, que restam fora do âmbito da cláusula proibitiva de portar armas em reuniões as denominadas “*armas defensivas*”, tais como escudos e máscaras de proteção¹⁹.

Em sede infralegal, o direito de reunião encontra regulamentação no Decreto-Lei nº 406/1974, que foi parcialmente recepcionado pelo novo ordenamento constitucional. O referido diploma dispõe que o direito de reunião prescinde de prévia autorização estatal, condicionando o seu exercício a fins pacíficos e sem armas, tal como preconizado pela Carta de 1976. Exige-se apenas e tão somente a prévia comunicação, com antecedência

14 MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV. 3ª ed. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV. 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 486-487. Ilustrativamente, a Constituição portuguesa de 1838 previa o direito de reunião em seu art. 14º. A Constituição de 1911, em seu art. 3º, 14; a de 1933, em seu art. 8º, 14 e § 2º.

15 “Artigo 45.º Direito de reunião e de manifestação

1. Os cidadãos têm o direito de se reunir, pacificamente e sem armas, mesmo em lugares abertos ao público, sem necessidade de qualquer autorização.

2. A todos os cidadãos é reconhecido o direito de manifestação.”

16 SOUSA, António Francisco de. Liberdade de Reunião e de manifestação no Estado de Direito. *Direitos Fundamentais & Justiça*. Ano 6, nº 21, out.-dez., 2012, p. 30-31.

17 SOUSA, António Francisco de. Liberdade de Reunião e de manifestação no Estado de Direito. *Direitos Fundamentais & Justiça*. Ano 6, nº 21, out.-dez., 2012, p. 31.

18 CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 636.

19 CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 638-639.

mínima de dois dias úteis, para as reuniões em locais públicos ou abertos ao público. Ante a ausência desta restrição no art. 45º da Constituição, Jorge Miranda assinala que a validade de tal exigência está adstrita às reuniões em locais públicos, não se estendendo àquelas em locais abertos ao público²⁰. Para além das limitações explícitas constantes no texto constitucional, Canotilho e Vital Moreira sustentam que é defeso exercer qualquer tipo de controle sobre o objeto ou conteúdo da reunião, salvo em caso de reuniões com propósitos racistas ou fascistas, expressamente vedadas pelo art. 46º, 4, da Constituição Portuguesa²¹.

2.2.2. França

Embora seja inquestionável a sua importância nas democracias constitucionais contemporâneas, o direito de reunião nem sempre gozou deste prestígio. A sua trajetória histórica na França se revela bastante ilustrativa, neste particular. Sob a vigência do Antigo Regime, pode-se dizer que a liberdade de reunir-se inexistia, dependendo de expressa autorização real ou do senhor local. O seu coroamento como liberdade fundamental ocorreu, ainda que de forma implícita, após a Revolução Francesa de 1789, com a promulgação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão que reconheceu em termos demasiado genéricos, e sem quaisquer restrições quanto aos meios, a liberdade de manifestação de pensamento e de opinião²². De forma expressa, o primeiro documento que salvaguardou o direito de reunião na França foi o Decreto de 14 de dezembro de 1789 que assegurava, em seu art. 62, o direito de reunião para fins pacíficos e sem armas, limitações que informam o exercício desta liberdade até os dias atuais. Paralelo a isso, o Decreto, retratando em alguma medida o temor típico da época com formas de manifestações coletivas, autorizou o exercício de reunião apenas aos cidadãos ativos e condicionando seu exercício à prévia comunicação à autoridade local²³.

Somente com a promulgação da Constituição de 1791 o direito de reunião passou a ostentar *status* constitucional. Atualmente, o direito de reunião é disciplinado pela Lei de 30 de junho de 1881, com as alterações feitas pela Lei de 28 de março de 1907, que estabeleceu quatro requisitos para o seu exercício em “circunstâncias normais”: (i) deve haver três pessoas cuja tarefa precípua é zelar pela preservação da ordem pública, com poderes para suspender a reunião, se for o caso; (ii) é assegurado um local para um funcionário da Administração para assistir e, principalmente, fiscalizar a reunião, também como poderes para suspendê-la; (iii) o local deve resguardar a segurança dos participantes e (iv) a reunião não pode ultrapassar as 23 horas, salvo em cidades em que o fechamento de locais públicos se dá em horário posterior. Há ainda as situações excepcionais em que as liberdades fundamentais, em geral, e o direito de reunião, em particular, podem sofrer severas restrições, tais como o regime

20 MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV. 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 488.

21 “Artigo 46º Liberdade de associação

(...)

4. Não são consentidas associações armadas nem de tipo militar, militarizadas ou paramilitares, nem organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista.”

22 ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Liberdade de Reunião*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 55.

23 ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Liberdade de Reunião*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 55.

constitucional excepcional a cargo do Presidente da República (art. 16), a decretação do *état de siège*, quando os militares podem interditar reuniões suscetíveis a causar desordens, e a decretação do *état d'urgence*, período em que os poderes de polícia são ampliados, flexibilizando consideravelmente as hipóteses autorizadoras de vedações ao direito de reunião²⁴.

Em sede jurisprudencial, a Lei de 1881 foi objeto de interpretação pelo Conselho de Estado francês, no festejado caso *Benjamin* (*arrêt Benjamin*), julgado em 19 de maio de 1933. Na espécie, o Prefeito de Nevers proibiu que o escritor René Benjamin proferisse palestra em uma série de conferências literárias organizadas pelo *Syndicat d'initiative* em virtude de suas concepções acerca da laicidade do Estado. Naquela assentada, o *Conseil d'État* anulou os atos proibitivos, firme no argumento de que a alegação de que a palestra poderia colocar em risco a ordem pública, justificativa em que se amparou o Prefeito para proibir a reunião, era inidônea para obstar a realização da reunião, assentando, em seguida, que a liberdade de reunião estava salvaguardada pelas Leis de 30 de junho de 1881 e de 28 de março de 1907.

Desde então, o Conselho de Estado manteve o princípio desta lei, segundo o qual a manutenção da ordem pública deve compatibilizar-se com a necessidade de observância da liberdade fundamental de reunião. Para tanto, o *Conseil d'État* não apenas verifica se as ações policiais adotadas são devidamente justificadas diante das circunstâncias do caso concreto, mas também se são adequadas e proporcionais à ameaça que exsurge à ordem pública pela permissão da reunião. Realiza-se, assim, um teste de proporcionalidade das medidas da polícia administrativa na fiscalização das reuniões. Contudo, a maior contribuição que se extrai do caso *Benjamin* reside precisamente no fato de que foi a partir dele que o Conselho de Estado assentou seu papel de guardião das liberdades públicas e individuais contra eventuais lesões perpetradas praticadas pelo Poder Público no exercício de sua autoridade de polícia administrativa.

2.2.3. Itália

Na Itália, o primeiro documento a reconhecer o direito de reunião foi o Estatuto Albertino de 1848, em seu art. 32²⁵. Na mesma toada, o Decreto real nº 798, de 30 de setembro de 1848, em seu art. 798, conferia aos oficiais de segurança pública a prerrogativa de intervir em cada reunião com a possibilidade, inclusive, de dissolvê-las, caso vislumbraassem alguma ameaça à ordem pública. Em 1865, foi editada a Lei nº 2.248 sobre segurança pública, que instituiu um regime de notificação prévia para a fruição da liberdade de reunião e o poder preventivo da Administração de proibir qualquer reunião. Anos mais tarde, em 1889, o Decreto Régio nº 9.144 consolidou as leis sobre segurança pública, introduzindo, dentre outras disposições, o instituto do prévio aviso às autoridades de segurança pública que deveriam

24 ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Liberdade de Reunião*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 59.

25 "Art. 32. E' riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che possono regolare l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica. Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici, od aperti al pubblico, i quali rimangono intieramente soggetti alle leggi di polizia". [Tradução Livre: Art. 32. É reconhecido o direito de se reunir pacificamente e sem armas, e em conformidade com as leis que possam regular o exercício do interesse público. Essa disposição não se aplica às reuniões em locais públicos ou abertos ao público, que permanecem inteiramente submetidas às leis da polícia]

ser entregues, pelo menos, 24 horas antes da realização da reunião. Além disso, o Poder Público poderia dissolver a reunião, em caso de inobservância da exigência de prévia notificação, que, do ponto de vista prático, resultou no esvaziamento do exercício da liberdade de reunião²⁶. Tal modelo antiliberal intensificou-se durante o regime fascista, máxime com a edição do primeiro diploma sobre segurança pública, a Lei nº 1848/1926, que estabeleceu o período mínimo de antecedência de três dias para o prévio aviso às autoridades competentes, respeitando-se as vedações concernentes às “manifestações ou gritos sediciosos” e às “manifestações lesivas ao prestígio de autoridade ou que pudesse pôr em perigo a ordem pública”²⁷.

A Constituição italiana de 1947 rompeu com o regime jurídico marcadamente hostil em relação ao direito de reunião, assegurando-o em termos bastante amplos. Segundo seu art. 17²⁸, os cidadãos podem reunir-se pacificamente e sem armas. Para as reuniões em locais públicos exige-se prévio aviso às autoridades, que poderão proibi-las apenas por razões de segurança e de incolumidade pública.

2.2.4. Espanha

Na Espanha, o direito de reunião possui assento no art. 21 na Constituição de 1978²⁹. O indigitado preceito possui uma cláusula genérica (21.1), aplicável a todas as formas de reunião, na qual é prescindível a prévia autorização para o livre exercício do direito de reunião, e outra cláusula de alcance mais restrito (21.2), que incide apenas e tão somente para as reuniões em locais de “trânsito público”. Nesta hipótese, exige-se a prévia comunicação à autoridade competente, máxime em razão da real possibilidade de ocasionar lesões a direitos de terceiros³⁰.

Na jurisprudência do Tribunal Constitucional espanhol, questionou-se a compatibilidade da lei que regulamenta o direito de reunião – Ley 17 de 29 de maio de 1976 – que exigia a prévia autorização da Administração com o novel regime das reuniões instituído pela nova Carta de 1978, que, como visto, dispensava tal solicitação. De acordo com o Tribunal Constitucional, a Ley 17 de 29 de maio de 1976 fora recepcionada pela nova ordem constitucional, exceção feita ao trecho que condicionava o exercício da liberdade de reunir-se à autorização prévia da autoridade competente³¹. Nos dias atuais, dois são os documentos que disciplinam o direito de reunião na Espanha: Ley Orgánica 9 de 15 de julho de 1983 e a Ley Orgánica 1 de 21 de fevereiro de 1992³².

26 RUOTOLO, Marco. A Liberdade de associação e de reunião. In.: *Direitos Fundamentais & Justiça*, Ano 7, nº 23, abr./jun., 2013, p. 19.

27 RUOTOLO, Marco. A Liberdade de associação e de reunião. In.: *Direitos Fundamentais & Justiça*, Ano 7, nº 23, abr./jun., 2013, p. 20.

28 No original: “Art. 17. I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz’armi. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.”

29 “Artículo 21

1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.

2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.”

30 SORIANO-DÍAZ, Ramón. *Las Libertades Públicas*. Madrid: Tecnos, 1990, p. 195.

31 STC nº 36 de 16 de junho de 1982.

32 Para uma sistematização das principais disposições destes dois documentos, cf. ALMEIDA, Fernando Dias. *Menor do Liberdade de Reunião*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 67-69.

3. A Liberdade de Reunião na Constituição de 1988

3.1. Distinção com Outras Liberdades

O direito de reunião encontra-se positivado no art. 5º, XVI, da Lei Fundamental de 1988, nos seguintes termos: *“todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”*. A técnica empregada pelo constituinte de 1988 inspirou-se na Fundamental de Bonn de 1949 (art. 8º) e na Constituição espanhola de 1978 (art. 21), que dedicaram um único dispositivo ao direito de reunião³³.

De início, cumpre observar que o direito de reunião guarda íntima conexão com outras liberdades fundamentais, como liberdade de manifestação e de associação³⁴. Com elas, porém, não se confunde. Trata-se de um direito autônomo e que possui elementos característicos próprios. De fato, em comparação com a liberdade de manifestação, o direito de reunião consubstancia um agir coletivo, não obstante seja um direito abstratamente titularizado por cada cidadão em si considerado³⁵, ao passo que aquela pode ser exercida individualmente. Ademais, a reunião, diversamente do direito de manifestação, não pressupõe que a mensagem veiculada seja dirigida em face de terceiros, além de se prestar a diversos propósitos (e.g., políticos, culturais, profissionais, religiosos etc.)³⁶. Por outro lado, também o direito de reunião se distancia do direito de associação, notadamente em virtude do caráter *estável* insito às formas associativas³⁷. Esta estabilidade, todavia, não está adstrita a um caráter meramente *temporal* (i.e., contada em dias, meses ou anos), mas, ao revés, deve ser compreendida pela *atuação conjunta* que entrelaça os integrantes para

33 Tal como já consignado, o Constituinte português de 1976, diversamente, consagrou, no mesmo preceito, o direito de reunião e de manifestação (art. 45).

34 SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 505-506.

35 GAVARA DE CARA, Juan. *El Sistema de organización del derecho de reunión y manifestación*. Madrid: McGraw-Hill, 1997, p. 4.

36 CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 636.

37 CARBONELL, Miguel. La libertad de asociación y de reunión en México. En: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2006, p. 830. Eis as palavras do ilustre jurista mexicano: *“La diferencia entre la libertad de reunión y la libertad de asociación consiste sobre todo en la duración de los efectos que conlleva el ejercicio de una y otra. En tanto que, (...), la libertad de reunión despliega sus efectos mientras físicamente se encuentran reunidas las personas que la ejercen, la libertad de asociación se proyecta con efectos temporal más extendidos, en la medida que se crea una personalidad jurídica distinta de la que corresponde a las personas que la ejercen.”* No mesmo sentido, na doutrina pátria, é o magistério de Pontes de Miranda, que preleciona que *“na liberdade de associação, há mais do que reunião; e o reunir, que lhe é implícito, toma caráter geral, físico e psíquico. Sociedade de sábios ou de negócios pode existir sem que a reunião física se dê. Vota-se por meio de cartas, discute-se por escrito, pelo telégrafo, pelo telefone. Já o elemento psíquico é maior do que na liberdade de reunião; e o elemento espacial pode ser mínimo ou nenhum.”* (PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969*. 2ª ed. 6 volumes. São Paulo: RT, 1970, p. 570).

a consecução dos fins propostos pela entidade associativa³⁸. O elemento físico, exigível em uma reunião e ausente nas associações, bem como a inexistência de constituir um ente coletivo que vocalize, de forma autônoma e independente, os diversos interesses dos membros também são apontados pela doutrina como traços distintivos entre o direito de reunião e de associação. Disso resulta que não é qualquer grupamento de pessoas que poderá ser considerado reunião para fins de tutela constitucional. A mera aglomeração de pessoas em um cinema ou em um estádio de futebol não desafia a incidência do art. 5º, XVI, da Lei Maior. Daí ser indispensável a verificação de elementos fático-jurídicos para a incidência do regime jurídico do direito de reunião. Passemos, então, identificá-los.

3.2. Elementos Fático-Jurídicos do Direito de Reunião

A palavra reunião é de uso corrente no cotidiano das pessoas, mas o Direito atribuiu significação jurídica. Contudo, a exemplo de outros sistemas jurídicos, não há um conceito de reunião no ordenamento jurídico pátrio, seja no plano constitucional, seja no plano infra-constitucional. É tarefa da doutrina, portanto, definir o que seria reunião de modo a atrair, no caso concreto, a incidência do regime jurídico-constitucional do art. 5º, XVI. Para José Afonso da Silva, reunião *“é qualquer agrupamento formado em certo momento com o objetivo comum de trocar ideias ou de receber manifestação de pensamento político, filosófico, religioso, científico ou artístico”*³⁹. É possível, assim, identificar os elementos fático-jurídicos que, uma vez presentes, dão sentido ao conceito de reunião. Neste particular, Fernando Dias Menezes de Almeida aponta a existência de cinco elementos caracterizadores: (i) pessoal ou subjetivo, (ii) espacial, (iii) temporal, (iv) organizacional ou formal e (v) teleológico ou intencional⁴⁰.

O elemento *pessoal* ou *subjetivo* desponta como o primeiro elemento, referindo-se à pluralidade de pessoas. Tal como anteriormente mencionado, o direito de reunião consubstancia um direito individual de expressão coletiva. Ninguém se reúne ou se associa consigo próprio. Embora individualmente assegurado, a sua fruição, *in concreto*, não prescinde do concurso de pessoas. O que une os partícipes em uma reunião é uma circunstância fática, e não jurídica, como sói acontecer no direito de associação. Contudo, se, por um lado, é certo que se exige a comunhão de pessoas para a caracterização da reunião, por outro lado, a Constituição não fixa um número mínimo de pessoas. A este respeito, parece

38 FRAZÃO, Carlos Eduardo. *Liberdade de Associação: Perspectiva sociológica e relação com a Democracia, Justificativas Filosóficas e Aspectos Dogmáticos*. Dissertação de Mestrado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito Público da Faculdade de Direito do Estado do Rio de Janeiro, 2012, mimeo, p. 117-118. Segundo Carlos Eduardo Frazão “(...) é a estrutura organizativa da associação, orientada à persecução de determinados fins, amalgamando a vontade de seus integrantes como uma única vontade, que irá atribuir-lhe a estabilidade e, por conseguinte, diferenciar-lhe do simples exercício do direito de reunião. Assim, o caráter estável de uma associação liga-se intimamente à sua capacidade de converter os interesses individuais dos integrantes em interesse único, exteriorizado pela própria pessoa jurídica.” No mesmo sentido: GÓMEZ MONTORO, Ángel Jose. *Asociación, Constitución*, Ley. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, p. 99.

39 SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 116.

40 ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Liberdade de Reunião*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 144-157; Ver também MELLO FILHO, José Celso de. *O direito constitucional de reunião*. *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*, v. 12, n. 54, p. 19-23, set./out. 1978, 20.

que o concurso de duas pessoas já se revela condição suficiente para atrair a incidência do regime jurídico do art. 5, XVI, da Constituição Federal⁴¹.

Insta ressaltar que o fato de o texto constitucional referir-se a locais abertos ao público não impede reuniões em recintos fechados. A rigor, tais manifestações não estão submetidas às limitações constitucionais do art. 5º, XVI, além de estarem ancoradas em outros parâmetros constitucionais (e.g., cláusula de liberdade geral ou inviolabilidade de domicílio)⁴². Por outro lado, em tempos de modernidade, as manifestações virtuais que- dam-se fora da figura jurídica da reunião⁴³.

Ademais, a reunião se caracteriza pelo seu caráter *transitório* ou *descontínuo*. Trata-se do elemento *temporal* que, como visto linhas acima, denota o principal apanágio diferen- ciador entre as liberdades de reunião e de associação. Com efeito, a reunião, por ser um elemento fático, é episódica, inexistindo vínculos jurídicos entre seus participantes, ao passo que os vínculos associativos, justamente por serem jurídicos, tendem a ser perenes.

O elemento *organizacional* ou *formal* também é um pressuposto do conceito de reu- nião. Este critério ganha relevo para distinguir reunião, em sentido jurídico-constitucional, de mera aglomeração de pessoas. O elemento formal indica que toda e qualquer reunião deve possuir uma organização interna para ser considerada como tal. Não precisa ser uma organização jurídica, sendo dispensado qualquer tipo de formalidade. Em outras palavras, a aproximação física casual de duas ou mais pessoas, quando despidas de coordenação, consubstancia mera aglomeração, e nunca reunião. É o que ocorre, por exemplo, quan- do há um acidente de trânsito e os indivíduos aglutinam-se para assistir. Convém, por oportuno, registrar o magistério de Fernando Dias Menezes de Almeida, segundo o qual “a organização da reunião pode resumir-se, em última análise, a um acordo, expresso ou tácito, entre seus participantes, no sentido de se respeitar a condução da reunião, disciplinando-se o uso da palavra; declarando-se o início e o término da reunião; verificando-se, se for o caso,

41 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967*. Tomo V. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, p. 558. No mesmo sentido, CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 637. Discussão similar pode ser en- contrada no direito espanhol para saber o número mínimo de integrantes para formar uma associação. De um lado, para SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, apenas uma entidade composta por, pelo menos, três membros goza da proteção constitucional dispensada às associações. (SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan Jose. *Asociación y Consti- tución*. En: *Constitución y constitucionalismo hoy. Ciucuentenario del Derecho Constitucional Comparado de Manuel García Pelayo*. Caracas, 2000, p. 489). De outra parte, Gómez Montoro ser suficiente apenas duas pessoas (GÓMEZ MONTORO, Ángel J. *Asociación, constitución, ley*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 93). Na doutrina nacional, sustentando que basta o concurso de, pelo menos, duas pessoas para a formação de uma entidade associação, cf. FRAZÃO, Carlos Eduardo. *Liberdade de Associação: Perspectiva sociológica e relação com a Democracia, Justificativas Filosóficas e Aspectos Dogmáticos*. Dissertação de Mestrado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito Público da Faculdade de Direito do Estado do Rio de Janeiro, 2012, mimeo, p. 111-113.

42 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 240.

43 Este é o magistério de Fernando Dias Menezes de Almeida, que preleciona que “mesmo que figurativamente se possa cogitar de reunião sem aproximação física no espaço, juridicamente não se trata de reunião. (...). A bem da verdade, uma situação, como a criada, por exemplo, pela internet, não é muito diferente, em sua essência, de uma gran- de conversa telefônica com várias linhas cruzadas. E a conversa telefônica seja a dois, seja envolvendo mais pessoas, nunca foi considerada reunião.” Ver ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Liberdade de Reunião*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 144-157.

*quorum e contando-se os votos, controlando-se o acesso dos participantes, notadamente se for exigido convite; solicitando-se a retirada do recinto de pessoas que estejam tumultuando os trabalhos, ou que estejam armadas. sem esse mínimo de organização, a reunião correria sérios riscos de inviabilizar-se, tornando-se um grande tumulto*⁴⁴.

Aqui, surgem algumas dificuldades práticas. A exigência de uma coordenação pressupõe uma comunicação prévia entre seus participantes, o que nem sempre ocorre. Nos dias atuais, uma reunião pode acontecer quase que instantaneamente por meio de simples mensagens de texto trocadas via celular ou pelas mídias sociais (e.g., *facebook*, *twitter* etc.). A doutrina tradicional busca solucionar este impasse afirmando que o grupamento ocasional pode transmutar-se em reunião desde que surjam dirigentes capazes de conduzir, de forma ordeira, as deliberações⁴⁵.

O elemento *teleológico* ou *intencional* também é considerado pressuposto essencial para que exista a figura jurídica da reunião. A finalidade de uma reunião significa que os participantes aspiram a um objetivo comum, exigindo uma consciência e uma vontade objetiva de se reunir⁴⁶. Em geral, o *telos* da reunião diz respeito à veiculação de determinada ideia ou concepção de mundo, que pode ter cunho político, social, religioso, filosófico, cultural etc.

Um último requisito da reunião mencionado na doutrina é a *licitude* das reuniões. Todavia, definir o que são fins lícitos não é uma tarefa isenta de dificuldades, na medida em que é preciso um cuidado redobrado no momento de operacionalizar tais conceitos demasiado vagos, para não recairmos em um odioso e indesejado paternalismo estatal⁴⁷. A depender da retórica empregada, pode-se utilizar tal conceito para obstar a divulgação de teses e ideias pouco simpáticas à maioria da população ou que não se coadunem com a moralidade convencional encampada no seio da sociedade. A meu ver, a questão da (i) litude remete apenas e tão somente ao ordenamento jurídico-penal: ilícitas seriam as reuniões que o legislador ordinário penal disse que são. Ainda assim, vislumbro a possibilidade de se proceder ao exame, por meio de um filtro hermenêutico, da norma penal incriminadora de modo a compatibilizá-la com os valores e princípios consagrados na Lei Fundamental de 1988. Em suma, somente após um exercício reflexivo, isento de adesões a determinadas doutrinas morais abrangentes, a visões particulares de mundo ou discursos politicamente corretos, é que se poderá razoavelmente justificar a ilicitude dos fins de uma

44 ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Liberdade de Reunião*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 150.

45 CAETANO, Marcelo. *Manual de Direito Administrativo*. Tomo II. Coimbra: Almedina, 1983, p. 1184.

46 CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 637.

47 Isso poderia ocorrer com a leitura utilizando conceitos como “atentatórios à moral ou aos bons costumes” ou “contrários ao direito”. Para um erudito estudo acerca do paternalismo, suas principais concepções, críticas e virtudes, confira o laureado trabalho de MARTEL, Letícia de Campos Velho. *Direitos Fundamentais Indisponíveis: os limites e os padrões do consentimento para a autolimitação do direito fundamental à vida*. Ver especialmente o tópico 2.3., p. 113-146. Tese de Doutorado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito Público da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, sob a orientação do professor Luís Roberto Barroso. Disponível em: <http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=leticia_martel>. Acesso em: 9.8.2013.

reunião. Neste particular, a hermenêutica desempenha um papel relevante na reformulação dessa moralidade positiva, na medida em que pode, e deve, exercer uma exame *crítico* sobre as concepções tradicionais⁴⁸.

3.3. Conteúdo Jurídico e Limites do Direito de Reunião

A doutrina e a jurisprudência, em geral, abordam a temática das dimensões positiva e negativa da liberdade de reunião com dois enfoques distintos. Na primeira perspectiva, aplicada por excelência na teoria geral dos direitos fundamentais, examina-se a postura do Estado na concretização desta liberdade fundamental⁴⁹. Nesta seara, se a mera abstenção estatal assegura o livre exercício do direito de reunião a seu titular, diz-se que se trata de sua dimensão negativa. Se, por outro lado, a sua fruição demandar, em alguma medida, uma prestação do Estado, fala-se em dimensão positiva.

Consubstanciando uma projeção do direito de liberdade geral, a liberdade de reunião se qualifica como um direito de defesa. De efeito, em sua *dimensão negativa*, o direito de reunião se concretiza com a mera abstenção estatal, o que significa dizer que existe uma esfera de incolumidade dentro da qual se proscrevem a interferência e a intervenção indevidas por parte do Poder Público, quando aptas a afetar ou eliminar posições jurídicas subjetivas ativas e passivas. Dessa faceta negativa extraem-se algumas posições jurídicas, tais como (i) o direito de reunir-se com outras pessoas sem óbice de qualquer espécie, (ii) direito de convocar uma reunião, (iii) direito de participar de reuniões, (iv) direito de não participar de reuniões e (v) direito de não ser importunado quando da fruição do direito de reunião⁵⁰. Também alcança a organização, preparação (ou seja, envio de convites, publicidade, divulgação etc.), a escolha do local e da hora do evento, o acesso ao local, a saída dele e a direção interna da reunião⁵¹.

Ao lado da face negativa – aqui entendida como a esfera de não intervenção estatal, reitera-se –, a liberdade de reunião possui também a faceta positiva. A dimensão positiva compreende o conjunto de faculdades cujo exercício depende de uma postura ativa do Estado. Aqui, a função positiva possui uma íntima relação com a dimensão objetiva

48 No mesmo sentido, Daniel Sarmento assinala que “O Direito e a interpretação são fenômenos históricos que operam no mundo real e não no éter das abstrações atemporais. (...) A missão do intérprete constitucional, neste quadro, não é ignorar as tradições e os valores compartilhados, mas sim colher, nestas próprias tradições e valores, os seus elementos mais positivos e emancipatórios para potencializá-los na arena hermenêutica, combatendo e descartando aqueles outros elementos que sejam portadores de injustiça e opressão.” SARMENTO, Daniel. *Interpretação Constitucional, Pré-compreensão e Capacidades Institucionais do Intérprete*. In: SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de (coord.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 316.

49 Ver, por todos, SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 516-517.

50 CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 638; SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 516.

51 SOUSA, António Francisco de. Liberdade de Reunião e de manifestação no Estado de Direito. *Direitos Fundamentais & Justiça*. Ano 6, nº 21, out-dez, 2012, p. 34.

dos direitos fundamentais, sendo uma das projeções dos deveres de proteção estatais que abarca não apenas prestações para assegurar o exercício do direito de reunião mas também envolve dimensões de cunho organizacional e procedimental⁵². Mas não é só. Com o reconhecimento dessa dimensão objetiva, incumbe ao Estado o papel de zelar pela segurança dos participantes de uma reunião, garantindo, ademais, todos os meios necessários para o livre exercício e vedando a interferência de grupos de oposição. Aqui, autoriza-se, inclusive, a exclusão de pessoas que não comunguem das mesmas diretrizes que os demais partícipes da reunião⁵³. Ainda no tocante aos deveres de proteção, Ingo Sarlet afirma a existência, com esteio na doutrina germânica, do princípio da *simpatia* (de uma postura ou atitude amistosa) para com o direito de reunião que se realiza na cooperação entre as autoridades públicas competentes por salvaguardar o exercício da reunião e os seus partícipes⁵⁴. Ademais, a dimensão positiva do direito de reunião habilita que os seus titulares tenham acesso a locais públicos com vistas a viabilizar o exercício do direito de reunião⁵⁵.

O segundo modo de abordar as dimensões positiva e negativa refere-se a posições jurídicas do direito de reunião que são postas à disposição dos indivíduos para seu exercício. Equipara-se, neste particular, a dimensão positiva ao direito de reunir-se, manifestando-se sempre que um indivíduo, em concurso com outras pessoas, organiza, por exemplo, uma passeata. Correlata a esta face positiva, a liberdade de reunião apresenta uma dimensão negativa, compreendendo o direito de não reunir-se ou de retirar-se de uma reunião que esteja participando, sendo vedada qualquer constrição física ou moral ao indivíduo que não queira dela participar.

Sobre este último aspecto, convém lembrar que a liberdade de reunião é assegurada, por expressa previsão do art. 5º, *caput*, da Constituição, aos brasileiros, natos e naturalizados, e aos estrangeiros residentes. Por tratar-se de uma exteriorização da Dignidade da Pessoa Humana, a exegese que melhor realiza o comando do art. 5º, XVI, é aquela que também consagra aos estrangeiros não residentes o direito de reunirem-se, evidenciando, assim, o caráter inclusivo e agregador da ordem constitucional brasileira pós-88. No que tange às pessoas jurídicas, Ingo Sarlet, com escólio na doutrina de Gomes Canotilho e Vital Moreira, sustenta que elas podem ser titulares do direito de reunião, participando de sua convocação, promoção, direção e organização, exceção feita quanto à participação que não se coaduna com a natureza das pessoas coletivas⁵⁶. De outra banda, os destinatários do direito de

52 SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 517.

53 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 300.

54 SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 517.

55 CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 638.

56 SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 518; CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 641.

reunião são os Poderes Públicos como também os particulares, porquanto a tutela do livre exercício da garantia em comento também se volta contra eventuais ataques perpetrados por terceiros, revelando, nesse particular, a horizontalidade da liberdade de reunião.

Volvendo-se ao conteúdo jurídico da liberdade de reunião, convém nesta parte do estudo examinar seus limites. O inciso XVI do art. 5º da Lei Maior estabelece dois condicionantes *explícitos* ao exercício da liberdade de reunião: as reuniões deverão ser pacíficas e sem armas⁵⁷. Conquanto inexistia uma definição legal, e diversamente do que possa parecer à primeira vista, o caráter pacífico de uma reunião não se restringe ao embate físico envolvendo os participantes e terceiros. Mais que isso, também não se encontram albergadas pelo texto constitucional as reuniões em que se coloque em risco a integridade física de terceiros ou que haja dilapidação patrimonial⁵⁸. Com efeito, entende-se que, por reuniões pacíficas, devem ser entendidas aquelas em que há um estado de tranquilidade ou de ausência de desordem e de perturbação à ordem pública, sem atos de violência física ou coação moral perpetrados pelos manifestantes contra autoridades públicas ou terceiros não participantes⁵⁹. Isso significa que perdem o *status* de pacífica as reuniões em que a violência impeça às autoridades públicas de assegurarem o livre exercício da manifestação ou que acarretem substancial lesão ou ameaça de lesões a direitos dos demais indivíduos. Nestas situações, as autoridades responsáveis pela segurança gozam de legitimidade para dissolver a reunião, sem que com isso se incorra em lesão ao art. 5º, XVI, da Constituição de 1988⁶⁰. Inegavelmente, os agentes, ao desempenhar tal prerrogativa, devem exercê-la com extremas cautela e prudência, de modo a não esvaziar o conteúdo do direito fundamental de reunião. Insta ressaltar, por oportuno, que o regime constitucional das reuniões guarda íntima relação com a liberdade de expressão, razão por que são toleradas manifestações contrárias ao ordenamento jurídico positivo, inclusive em ultraje a normas de direito penal, sob pena de asfixiar o próprio conteúdo da mensagem que se pretende veicular. No mesmo sentido, os atos de violência praticados por um único participante ou de um grupo identificável não têm o condão de contaminar a reunião, devendo as autoridades de segurança determinar a sua retirada⁶¹. Destarte, a quebra do caráter pacífico pela autoridade policial somente pode ocorrer por razões suficientemente fortes e como medida última⁶².

57 Paulo Gustavo Gonet Branco se refere ao caráter pacífico e sem armas como o *elemento objetivo* das reuniões. Ver MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 296.

58 GAVARA DE CARA, Juan. *El Sistema de organización del derecho de reunión y manifestación*. Madrid: McGraw-Hill, 1997, p. 125. Na doutrina nacional, MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 296.

59 SOUSA, Antônio Francisco de. Liberdade de Reunião e de manifestação no Estado de Direito. *Direitos Fundamentais & Justiça*. Ano 6, nº 21, out.-dez., 2012, p. 30-31.

60 No mesmo sentido, MELLO FILHO, José Celso de. O direito constitucional de reunião. *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*, v. 12, n. 54, p. 19-23, set./out., 1978, p. 21.

61 DIMOULIS, Dimitri. Artigo 5º, inciso XVI. In.: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 133.

62 No julgamento da ADPF nº 187/DF, Rel. Min. Celso de Mello, o Supremo Tribunal Federal emprestou interpretação conforme ao art. 287 do Código Penal, de sorte a excluir qualquer exegese que possa ensejar a criminalização da defesa da legalização das drogas, ou de qualquer substância entorpecente específica, inclusive através de manifestações e eventos públicos. A respeito do precedente, ver item 4.3.

Por outro lado, não podem ser consideradas reuniões violentas aquelas que, pela natureza das ideias defendidas, desencadeiem uma reação desproporcional e, por conseguinte, violenta em indivíduos não manifestantes⁶³. Outro condicionante que descaracteriza o caráter pacífico de uma reunião é o fato de seus participantes portarem arma. Armas, para fins de proteção constitucional, têm sentido amplo, significando armas de fogo como também armas brancas ou instrumentos que podem ser utilizados como tais⁶⁴. Neste pormenor, o fato de um indivíduo, ou grupo de indivíduos, estar portando armas não autoriza a dissolução da reunião como um todo. É que, se assim fosse, os demais partícipes desarmados seriam privados de sua liberdade fundamental pelo comportamento irresponsável de alguns poucos. Em tais situações, admite-se a intervenção estatal, em especial das autoridades de segurança pública, para ou desarmar os manifestantes, ou retirá-los compulsoriamente da reunião⁶⁵.

Seguindo os modelos adotados pelas Constituições de 1891, 1934 e 1946, o constituinte de 1988 dispensou a prévia autorização para a realização das reuniões, exigindo-se apenas e tão somente a prévia comunicação à autoridade competente. A ausência de prévia autorização para o exercício do direito de reunião evidencia a relevância desta liberdade ao adequado funcionamento da ordem democrática, na medida em que seu exercício não fica ao alvedrio dos juízos políticos dos governantes de plantão. De fato, em regimes de exceção, a vedação ou controle a manifestações consubstancia um dos principais mecanismos de perpetuação no poder, justamente por obstar a veiculação de ideias contrárias ao sistema político vigente. Isso não afasta, todavia, a exigência de prévio aviso para a fruição da reunião. Em verdade, tal imposição se justifica para evitar que se frustre o exercício de outra manifestação anteriormente convocada para o mesmo local. Ademais, a prévia comunicação permite a realização integral da própria reunião, porquanto as autoridades competentes poderão organizar a segurança do evento, bem como possam reorganizar o tráfego nas imediações em que ocorrerá a manifestação. Por fim, o próprio constituinte previu duas outras limitações ao livre exercício da liberdade de reunião: a decretação de Estado de Defesa (CRFB/88, art. 136, § 1º, I, alínea *a*)⁶⁶ e de Estado de Sítio (CRFB/88, art. 139, IV)⁶⁷.

63 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 296.

64 SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 116.

65 MELLO FILHO, José Celso de. O Direito Constitucional de Reunião. São Paulo: *Justitia*, v. 98, 1997, p. 163.

66 “Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

§ 1º O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:

I – restrições aos direitos de:

a) reunião, ainda que exercida no seio das associações; (...)”

67 “Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:

(...)

IV – suspensão da liberdade de reunião;”

Questão mais tormentosa toca a possibilidade de restrição ao conteúdo do direito de reunião em hipóteses não previstas constitucionalmente, uma vez que à previsão da liberdade, no art. 5º, XVI, não se segue uma expressa reserva legal. Em uma visão mais liberal, diante da inexistência de uma autorização expressa, poder-se-ia cogitar que seria defeso ao legislador ordinário proceder a restrições ao exercício do direito de reunião. Deste modo, bastaria o preenchimento dos requisitos e condicionantes constitucionais, *i.e.*, prévio aviso, de caráter pacífico e sem armas, para que a reunião ocorra. Se a autoridade competente, por exemplo, proibir a reunião por qualquer justificativa, o ato proibitivo incorreria em manifesta inconstitucionalidade. De outra banda, a restrição às reuniões poderia ser admitida em hipóteses nas quais se vislumbre violação a outros direitos e liberdades fundamentais. A título ilustrativo, se um determinado grupo deseja reunir-se em frente a um hospital ou em trecho de rodovia que seja a única passagem para os moradores daquela localidade ao trabalho, o direito de reunião sucumbiria diante do direito à saúde e integridade física dos pacientes internados e da liberdade de locomoção das pessoas afetadas. Penso que, em tais casos, a virtude, como sói acontecer, está no meio. É cediço que *inexistem* direitos e garantias de caráter absoluto, de sorte que, a despeito da falta de expressa reserva legal, não apenas o legislador ordinário, mas as circunstâncias do caso concreto podem, excepcionalmente, restringir o exercício do direito de reunião. O direito de reunião deve ser compatibilizado com as demais liberdades constitucionais e, em caso de colisão, deve-se sopesar, à luz das possibilidades fáticas e jurídicas, qual deles irá prevalecer. Por evidente, qualquer ato constritivo da liberdade de reunião deve ser devidamente fundamentado, submetendo-se ao controle jurisdicional para aferir a razoabilidade e a proporcionalidade da medida.

4. A Liberdade de Reunião na Jurisprudência Recente do Supremo Tribunal Federal

Diversamente de outras liberdades fundamentais, raros são os casos, no pós-Constituição de 1988, em que a controvérsia de fundo travada versa direito de reunião. Na realidade, apenas recentemente é que o direito de reunião tem sido utilizado como parâmetro para interditar ações estatais que, em alguma medida, estejam inibindo os cidadãos de seu exercício legítimo de se reunirem e de se manifestarem acerca dos mais diversos aspectos da vida social. Selecionei, portanto, quatro precedentes da Corte, cujo equacionamento passou diretamente pela liberdade de reunião: a Rcl nº 15.887/MG, a ADI nº 4.274, a ADPF nº 187/DF e a ADI nº 1.969-4/DF.

4.1. Rcl nº 15.887/DF⁶⁸

Quando fervilhavam manifestações Brasil afora, o Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais — SIND-UTE ajuizou a Reclamação nº 15.887 em face de decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que determinava que o Reclamante se abstivesse de realizar manifestações em vias e logradouros públicos em qualquer parte

⁶⁸ Rcl nº 15.887/MG, Rel. Min. Luiz Fux, decisão monocrática, julgamento em 19.6.2013, DJ de 24.6.2013.

do território estadual (Ação Cautelar nº 1.0000.13.041148-1/000 ajuizada pelo Estado de Minas Gerais). Segundo a inicial, o TJ/MG teria restringido substancialmente o conteúdo do direito fundamental de reunião (CRFB/88, art. 5º, XVI) e de livre manifestação do pensamento (CRFB/88, art. 5º, IV), nos balizamentos feitos pela Corte na ADI nº 1.969-4/DF, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski. O processo foi distribuído à minha relatoria.

No *decisum* monocrático, vislumbrando a existência de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora*, deferi o pleito liminar. Em meu voto, consignei, com esteio na doutrina norte-americana dos fóruns públicos (*public-forum doctrine*), a necessidade de se preservar o exercício do direito de reunião e de livre manifestação de pensamento em espaços públicos que, por suas características sociais e históricas, permitam a maior propagação das ideias e opiniões manifestadas pelos diversos segmentos da sociedade civil. A *public-forum doctrine* propugna que uma sociedade livre deve criar uma plêiade de espaços nos quais se assegure, àqueles indivíduos que desejam se expressar, o direito de ter acesso aos lugares necessários para permitir a difusão da sua opinião entre as pessoas, notadamente aquelas áreas onde muitas delas se encontram⁶⁹.

Ademais, penso que o direito de reunião consubstancia um componente indispensável à vida das pessoas e à própria existência de um substancial Estado Democrático de Direito. Conquanto a reunião de indivíduos em torno de determinados fins sociais tenha sempre existido no curso da história, é praticamente um consenso, como bem preleciona o filósofo político canadense Will Kimlicka, que a vida associativa nos dias atuais encontra um solo fértil para as virtudes cívicas, ao mesmo tempo em que propicia uma base de sustentação para a construção de uma ordem democrática viável⁷⁰.

A relevância da liberdade de reunião também é visualizada na obra do filósofo norte-americano John Rawls, quando procura identificar ainda um catálogo de liberdades básicas e suas prioridades, que deveria ser adicionado aos dois princípios de justiça por ele desenvolvidos: o primeiro, *da maior liberdade igual* e, o segundo, *da igualdade de oportunidades e da diferença*⁷¹ –, além de estabelecer um sistema de prioridades que orientariam a sua aplicação, em que o “primeiro antecede o segundo”⁷².

Esse catálogo de liberdades fundamentais seria composto pela liberdade de pensamento e de consciência, as liberdades políticas, as especificadas pela liberdade e integridade das pessoas, os direitos e liberdades protegidos pelo Estado de Direito, além

69 SUNSTEIN, Cass. *Republic.com 2.0*. New Jersey: Princeton University Press, 2007, p. 22-23.

70 KYMLICKA, Will. *Ethnic Associations and Democratic Citizenship*. In: GUTMANN, Amy: *Freedom of Association*. New Jersey: Princeton University, 1998, p. 177.

71 O 1º princípio: Cada pessoa deve ter um direito igual ao esquema mais abrangente de liberdades básicas iguais que for compatível com um esquema semelhante de liberdades para as demais. 2º princípio: As desigualdades sociais e econômicas deverão ser constituídas de tal modo que ao mesmo tempo: a) vinculem-se a empregos e cargos acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; b) devem redundar no maior benefício possível para os membros menos privilegiados na sociedade. (Cf. RAWLS, John. *As liberdades fundamentais e suas prioridades*. In: *Liberalismo Político*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. 2ª ed. São Paulo: Editora Ática, 2000, p. 345).

72 RAWLS, John. *Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 65. No *Liberalismo Político*, Rawls reitera essa afirmação por diversas vezes. Cf. RAWLS, John. *As liberdades fundamentais e suas prioridades*. In: *Liberalismo Político*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. 2ª ed. São Paulo: Editora Ática, 2000, p. 347.

da liberdade de reunião que passaria a gozar de todos os atributos por ele conferidos a tais liberdades. Como decorrência, as liberdades de reunião e de associação apresentariam um *status* especial, possuindo um “peso absoluto” em relação a tais razões de bem público, tipicamente utilitaristas, e a valores perfeccionistas⁷³. Com isso, é claro, não se pretende afirmar que, sob o prisma jurídico-constitucional, o direito de reunião revista-se de caráter absoluto. Ao revés: o seu exercício pode encontrar-se limitado em virtude da colisão com o conteúdo de outros bens jurídicos de mesma estatura constitucional. Na realidade, o próprio constituinte originário previu expressamente duas restrições ao exercício do direito de reunião: quando decretado o estado de defesa, art. 136, §1º, I, alínea “a”, ou o estado de sítio, nos termos do art. 139, IV, ambos da Lei Fundamental de 1988. É inegável, entretanto, a virtude cívica de movimentos sociais espontâneos que conclamem a participação ativa dos cidadãos na vida pública, de sorte a estimular a reflexão acerca de temas caros à ordem jurídica, política e econômica nacional. A democracia, longe de exercitar-se apenas e tão somente nas urnas, durante os pleitos eleitorais, pode e deve ser vivida contínua e ativamente pelo povo, por meio do debate, da crítica e da manifestação em torno de objetivos comuns.

Neste contexto, precisamente adverte o laureado economista indiano Amartya Sen que um grande número de ditadores no mundo tem conseguido gigantescas vitórias eleitorais, mesmo sem coerção evidente sobre o processo de votação, principalmente suprimindo a discussão pública e a liberdade de informação⁷⁴, o que evidencia o liame indissociável entre a liberdade de expressão e a democracia. Considerando todos os benefícios sociais da argumentação pública, Amartya Sen comprova suas premissas com a constatação de que *“nunca houve uma grande ocorrência de fome coletiva em uma democracia com eleições regulares, partidos de oposição, liberdade básica de expressão e uma imprensa relativamente livre (mesmo no caso de países muito pobres e em situação alimentar seriamente adversa)”*, sendo de rigor admitir, desse modo, que *“as liberdades políticas e os direitos democráticos estão entre os ‘componentes constitutivos’ do desenvolvimento”*⁷⁵.

Certo é que para a existência de uma democracia robusta este debate não pode cingir-se apenas aos mecanismos governamentais de captação da vontade popular, máxime quando a própria eficácia desses instrumentos é contestada no seio da sociedade. É preciso abrir os canais de participação popular para que os rumos da nação não sejam definidos exclusivamente ao talante dos governantes eleitos, estimulando que os destinatários das prestações estatais sejam copartícipes da formação da vontade política. No plano filosófico, Frederick Schauer nos recorda que a liberdade de expressão é protegida por ser o meio, por excelência, de chegar-se à verdade. O autor assenta a completa inaptidão do

73 RAWLS, John. As liberdades fundamentais e suas prioridades. In: *Liberalismo Político*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. 2ª ed. São Paulo: Editora Ática, 2000, p. 348.

74 SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Trad. Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 361.

75 SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Trad. Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 376 e 381.

Governo para selecionar o que se deve entender por verdade, sendo que a obtenção desta somente é possível pelo mercado livre de ideias, qualificado pela livre troca de opiniões, pela liberdade de informação e pela liberdade de crítica⁷⁶. Além disso, o aumento dessa participação cívica, com uma intensa rede de interação entre os diferentes segmentos representativos da sociedade civil, estimula a produção do cognominado “*capital social*”, formulado inicialmente por James Coleman e difundido na obra do cientista político de Harvard Robert Putnam⁷⁷, indispensável para o adequado funcionamento e manutenção da estabilidade das instituições democráticas. O “*capital social*” caracteriza-se pela confiança que os membros de um grupo demonstram em seus pares, o que aumenta as chances de realizarem seus projetos quando comparados a um grupo que careça desse grau de confiabilidade recíproca.

O direito de reunião, ao lado da liberdade de manifestação do pensamento, deve ser utilizado como veículo por meio do qual se exterioriza a insatisfação popular com as questões centrais da vida pública, potencializando as vozes, antes ocultas, para que possam ser percebidas com clareza pelos seus alvos, mercê de contribuírem para a edificação de um ambiente patriótico de reflexão sobre os rumos da nação. Nesse mesmo campo, Robert Post divide a “palavra” e a “ação” para a definição do conteúdo da liberdade de expressão. Enquanto que um discurso proferido em uma multidão reunida em praça pública se enquadra na categoria “palavra”, quebrar uma vidraça com um tijolo é uma “ação”. Ambas as categorias de manifestações não são protegidas de maneira plena pela referida garantia constitucional. A liberdade de expressão, em ambos os casos, deve ser protegida apenas enquanto meio para a comunicação de ideias – a palavra não é acobertada pela garantia constitucional para veicular, por exemplo, um discurso de ódio. Mais ainda, não se pode admitir a barbárie a pretexto de transmitir uma mensagem ou proposta. Assim, ainda que alguém atire um tijolo contra uma vidraça para expressar que não concorda com certo ponto de vista ou atitude do proprietário do bem, e por mais clara que seja a mensagem retratada em tal ação, não é possível invocar a liberdade de expressão para excluir a prevenção e a repressão, civil e penal, contra o vandalismo⁷⁸.

Por tudo isso, é inobjetoável que a decisão judicial reclamada, ao proscrever as reuniões e manifestações, não poderia subsistir por quaisquer razões. Ela, em verdade, rememorou um passado autoritário e triste de nossa história, de censura e inobservância às liberdades individuais, que há muito a sociedade brasileira, com os novos ares trazidos pela promulgação da Constituição cidadã de 1988, repudiou.

76 SCHAUER, Frederick. *Free Speech: A Philosophical Enquiry*. Cambridge University Press, 1982, p. 15-34.

77 COLEMAN, James S. Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology* (Supplement), Vol. 94, 1988, p. S100-S101; PUTNAM, Robert. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, Vol. 6, nº 1, January, 1995.

78 POST, Robert. *Democracy, Expertise, and Academic Freedom. A First Amendment Jurisprudence for the Modern State*. New Haven: Yale University Press, 2012, p. 2.

4.2. ADI nº 4.274/DF⁷⁹

Neste precedente, a Procuradora-Geral da República então em exercício, Deborah Duprat, ajuizou a ação direta em face do § 2º do art. 33 da Lei nº 11.343/2006, postulando que a Suprema Corte emprestasse interpretação conforme a Constituição, de modo a excluir qualquer exegese que criminalizasse a defesa da legalização das drogas ou de qualquer substância entorpecente específica, inclusive através de manifestações e eventos públicos. O Plenário, por unanimidade, na linha do voto condutor proferido pelo relator Min. Ayres Britto, julgou procedente o pedido deduzido. Em trecho do seu voto que sistematiza o alcance do conteúdo do direito de reunião, o Min. Ayres Britto precisamente assinalou que

“se extrai a compreensão de que: a) ao fazer uso do pronome “todos”, a Constituição quis expressar que o seu comando tem um âmbito pessoal de incidência da máxima abrangência, de sorte a não excluir ninguém da sua esfera de proteção; b) traduz-se o direito de reunião na faculdade de encontro corporal ou junção física com outras pessoas naturais, a céu aberto ou em via pública. Com a particularidade de ser um direito individual, porém de exercício coletivo (ninguém se reúne sozinho ou apenas consigo mesmo). Mais ainda, direito de conteúdo elástico, porquanto não restrito a esse ou aquele tema. Pelo que se constitui em direito-meio ou instrumental, insusceptível de censura prévia. Censura prévia que implicaria matar, no próprio nascedouro, não só esse direito-meio, como todos os direitos-fim com ele relacionados. Especialmente o direito à informação e de manifestação de pensamento (inciso IV do art. 5º da CF). Sem olvidar a liberdade de expressão e as diversas formas de seu exercício, inclusive a comunicacional (inciso IX do art. 5º da CF). (...)”

De outra parte, é claro que há condicionantes ao exercício do direito constitucional de reunião. Uma delas é a necessidade de prévia comunicação às autoridades competentes. Tudo com a preocupação de não frustrar o direito de outras pessoas de também se reunirem no mesmo local e horário. Sem embargo, nem mesmo a Constituição de 1967/1969, com seu viés autoritário, trouxe maiores limitações ao direito em causa. Daí a impossibilidade de restrição que não se contenha nas duas situações excepcionais que a presente Constituição Federal prevê: o estado de defesa e o estado de sítio (art. 136, § 1º, inciso I, alínea “a” e art. 139, inciso IV).

Por fim, tenho que o direito de reunião, na forma em que concebido pela Constituição, constitui direito fundamental e cláusula pétrea (art. 60, § 4º, inciso IV). Isso porque a dignidade da pessoa humana alcança também a dimensão da conjunção humana de esforços, de inteligências, de energias, de ideias e de ideais, exatamente porque tal interação é de molde a concretizar com mais eficácia ainda o princípio daquela inata dignidade. (...)”

Nessa perspectiva, a repressão manifestações públicas dá ao Estado o monopólio da seleção das ideias que serão submetidas à esfera do debate público. À autoridade pública – policial ou judiciária – será dada a prerrogativa antidemocrática de, caso assim entenda, simplesmente decidir que a sociedade civil não se poderá organizar para discutir, séria e amplamente, determinado assunto, tal como ocorria no concernente à descriminalização

79 ADI nº 4.274/DF, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, julgamento em 23.11.2011, DJe de 2.5.2012.

das drogas. Eis a consequência inelutável: não se ouvirão as vozes favoráveis, com o que restará incompleto o desenho do panorama da discussão na sociedade, com prejuízo da ausculta popular que os formuladores de políticas públicas devem realizar no desempenho de seus misteres.

4.3. ADPF nº 187/DF⁸⁰

Nos autos da ADPF nº 187/DF, a Suprema Corte, julgando procedente o pedido formulado pela Procuradora-Geral em exercício, emprestou interpretação conforme ao art. 287 do CP, para excluir qualquer exegese que pudesse ensejar a criminalização da defesa da legalização das drogas, ou de qualquer substância entorpecente específica, inclusive através de manifestações e eventos públicos. O Plenário da Corte bem destacou, na linha do brilhante voto do relator Ministro Celso de Mello, que a liberdade de reunião, enquanto direito-meio, seria instrumento viabilizador da liberdade de expressão e qualificar-se-ia como elemento idôneo a propiciar a ativa participação da sociedade civil na vida política do Estado. A praça pública, desse modo, desde que respeitado o direito de reunião, passaria a ser o espaço, por excelência, para o debate. Conquanto possa ser restringido em períodos de crise institucional, ao Estado seria defeso, em período de normalidade, inibir essa garantia, e frustrar-lhe os objetivos ou inviabilizá-la com medidas restritivas. Demais disso, expressamente foi pontuado que as minorias também titularizariam o direito de reunião, de sorte que cabe a esta Suprema Corte proteção destes grupos minoritários em face da tirania das majorias dentro do Estado Democrático de Direito.

Na ocasião, consignei, em meu voto, a íntima conexão entre o direito de reunião e a liberdade de expressão. Isso significa que o cerceamento ao direito de reunião implica, em inúmeras situações, ofensa à liberdade de expressão⁸¹. Daí por que não se pode admitir a repressão estatal ao livre exercício da manifestação do pensamento, máxime em questões tão candentes. Restringir manifestações públicas relacionadas com a reformulação da legislação penal significa subtrair da sociedade civil a possibilidade de, espontaneamente, eleger os temas que devem ser democraticamente submetidos à discussão, conferindo-se ao Estado o despótico papel de organizar a agenda social, definindo o momento e as condições em que as ideias serão levadas ao debate. Perfilhando similar entendimento, o

⁸⁰ ADPF nº 187, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, julgamento em 15.06.2011, Informativo nº 631.

⁸¹ Penso que a liberdade de reunião, enquanto princípio, realiza-se em diferentes graus diante das possibilidades fáticas e jurídicas, em especial quando em rota de colisão com outras liberdades de mesma hierarquia constitucional. No mesmo sentido, Juan Gavara de Cara considera que a liberdade de reunião, justamente por ser um direito que se realiza coletivamente, pode sofrer condicionantes de tempo e de lugar, em nome da segurança pública. Ver GAVARA de CARA, Juan. *El Sistema de organización del derecho de reunión y manifestación*. Madrid: McGraw-Hill, 1997, p. 5. Sobre a ponderação de interesses e a teoria dos princípios, cf. ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008; ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos Princípios*. 8ª ed. São Paulo, Malheiros, 2005; BARCELLOS, Ana Paula de. *Ponderação, Racionalidade e Atividade Jurisdicional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005; SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2002; SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, 798, 2002, p. 23-50.

professor da Universidade de Yale Owen Fiss, valendo-se dos ensinamentos de Robert Post, adverte que

“Ao falar do Estado com mediador, Meiklejohn e Kalven trataram a sociedade como se fosse ela um gigantesco encontro em praça pública. Recentemente o Professor Robert Post insistiu que tal visão repousa em última análise em premissas antidemocráticas e criticou esse modo de entender a sociedade. De acordo com Post, enquanto verdadeiros encontros em praça pública ocorrem a partir de um acordo prévio dos participantes sobre a agenda – às vezes de forma implícita ou informal –, tal premissa não pode ser adotada em relação à sociedade civil. Na constante conversação que é a sociedade civil, ninguém nem nada está completamente descartado ou fora de cogitação. A sociedade civil, argumentou ele, só pode ser pensada como um encontro em praça pública se ela também tiver uma agenda, mas o estabelecimento dessa agenda exigiria uma certa medida de ação ditatorial da parte do Estado, restringindo assim as possibilidades radicalmente democráticas – quase anárquicas – que possam ser cogitadas. Princípios democráticos genuínos, segundo Post, exigem que os cidadãos definam a agenda pública e sejam sempre livres para redefini-la. A noção de um encontro em praça pública pressupõe de fato uma agenda – deve haver algum parâmetro de relevância –, mas agendas, tanto de encontros em praça pública ou de tipos mais metafóricos, não precisam ser estabelecidas pela ação deliberada dos participantes nem impostas por uma força externa, tal como o Estado. Elas podem evoluir organicamente. Em sociedades democráticas sempre há uma agenda estruturando a discussão pública – uma semana, proliferação nuclear, na semana seguinte, assistência médica –, embora tal agenda não seja definida por um agente ou autoridade particular. A sociedade é mais que um encontro em praça pública, e o Estado significativamente mais que um mediador. O Estado é também a corporificação de políticas substantivas individualizadas, e aqueles no controle do poder têm um interesse natural em como os debates são resolvidos. Políticos astuciosos podem dizer que estão regulando conteúdo com vistas a enriquecer o debate público e a assegurar que o público ouça todos os lados, mas seu propósito pode ser, de fato, determinar o resultado ou promover certas políticas. (...)”⁸²

4.4. ADI nº 1.969-4/DF⁸³

Na ADI nº 1.969/DF, a Corte foi instada a se pronunciar acerca da constitucionalidade de norma distrital (Decreto nº 20.098/99), que vedava a realização de manifestações públicas, com a utilização de carros, aparelhos e objetos sonoros na Praça dos Três Poderes, Esplanada dos Ministérios e Praça do Buriti. Naquela assentada, o Tribunal julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade de norma asseverando que a restrição estabelecida ao direito de reunião não se compatibilizava

⁸² FISS, Owen. *A Ironia da Liberdade de Expressão: Estado, Regulação e diversidade na Esfera Pública*. Trad. Gustavo Binenbojm e Caio Mário da Silva Pereira Neto. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 55-57.

⁸³ ADI nº 1.969-4/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, julgamento em 28.06.2007, DJ 31.08.2007.

com o postulado da proporcionalidade e seus subprincípios (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito)⁸⁴.

5. Conclusões

O escopo do texto foi o de enfatizar a proeminência que a liberdade de reunião possui dentro das democracias constitucionais contemporâneas. E isso não apenas pela sua previsão na maioria das Constituições e Declarações de Direitos, mas, sobretudo, em virtude de sua íntima conexão com outras liberdades tão caras à existência e manutenção de um regime democrático, *e.g.*, liberdade de expressão, de religião, de petição ou de associação. É essencial assegurar o livre exercício da liberdade de reunião aos indivíduos em geral, de modo a propiciar que os canais de diálogo estejam permanentemente abertos a todos aqueles que desejam debater na arena pública, seja para sensibilizar o Estado e os governantes para as demandas que surgem diuturnamente, seja para trazer novos temas para uma maior reflexão na própria sociedade, sempre com vistas a avançar no curso do processo civilizatório.

São por essas razões que o Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição e, *a fortiori*, do regime democrático, deve reconhecer a legitimidade e a necessidade do debate. A realização de manifestações públicas para defender quaisquer temas, inclusive os mais sensíveis à moralidade tradicional, é um elemento caracterizador do amadurecimento da sociedade civil, que precisa ser valorizado. Cuida-se de verdadeiras exigências do Estado Democrático de Direito e do pluralismo, presentes no Preâmbulo e no art. 1.º, *caput* e inciso V, da Constituição de 1988.

84 Em seu voto, o relator da ação, Min. Ricardo Lewandowski, categoricamente afirmou: “o Decreto distrital 20.098/99 simplesmente inviabiliza a liberdade de reunião e de manifestação, logo na Capital Federal, em especial na emblemática Praça dos Três Poderes, local aberto ao público, que, na concepção do genial arquiteto que a esboçou, constitui verdadeiro símbolo de liberdade e cidadania do povo brasileiro. Proibir a utilização de carros, aparelhos e objetos sonoros, nesse e em outros espaços públicos que o Decreto vergastado discrimina, inviabilizaria por completo a livre expressão do pensamento nas reuniões levadas a efeito nesses locais, porque as tornaria emudecidas, sem qualquer eficácia para os propósitos pretendidos. (...) A restrição ao direito de reunião estabelecida pelo Decreto distrital 20.098/99, a toda a evidência, mostra-se inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com a vontade da Constituição (*Wille zur Verfassung*), que é, no presente caso, a permitir que todos os cidadãos possam reunir-se pacificamente para fins lícitos, expressando as suas opiniões livremente. (...)”.